



**Stadt Bern**  
Präsidialdirektion

Stadtplanungsamt



# Revision der Bauordnung betreffend Zwischennutzung

Erläuterungsbericht

**Stand: 15.03.2018**

Entwurf für Mitwirkung

---

**Herausgeberin:** Stadtplanungsamt, Zieglerstrasse 62, Postfach, 3000 Bern, Telefon 031 321 70 10,  
stadtplanungsamt@bern.ch, [www.bern.ch/stadtplanung](http://www.bern.ch/stadtplanung) **Bern, 15. März 2018**

---

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Politischer Auftrag</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Begriff der Zwischennutzung; ihre Vorteile</b>	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>Heutige Rechtslage; Änderungsbedarf</b>	<b>6</b>
	a) Baubewilligungspflicht	6
	b) Zonenkonformität und Ausnahmegewilligung	7
	c) Weitere Voraussetzungen für eine Baubewilligung	7
	d) Verfahren und Zuständigkeit	8
	e) Änderungsbedarf	9
<b>5</b>	<b>Übergeordnete rechtliche Rahmenbedingungen für eine Änderung der Bauordnung</b>	<b>9</b>
<b>6</b>	<b>Handlungsspielraum</b>	<b>10</b>
<b>7</b>	<b>Thuner und Burgdorfer Lösung; Beurteilung</b>	<b>10</b>
<b>8</b>	<b>Vorgesehene Änderung der Bauordnung</b>	<b>10</b>
	a) Allgemeine Erläuterungen	10
	b) Neue Regelung mit Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	12
<b>9</b>	<b>Verfahrensbeschleunigung</b>	<b>15</b>
<b>10</b>	<b>Personelle und finanzielle Auswirkungen</b>	<b>15</b>

# 1 Zusammenfassung

Das Stadtentwicklungskonzept STEK 2016 hält fest, dass Zwischennutzungen ein wichtiges Instrument im Rahmen der Umstrukturierung von Brachflächen oder leerstehenden Liegenschaften darstellen. Brachflächen haben ein Potenzial als Sozial- und Naturraum; sie können den knappen öffentlichen Raum und das Angebot naturnaher Flächen erweitern und bereichern. Leerstehende Liegenschaften werden oft kulturell oder gastronomisch zwischengenutzt. Auch Strassenraum, der nicht als Fahrweg dient, eignet sich für Zwischennutzungen.

Die Nachfrage von Initiantinnen und Initianten nach einer Nutzung und Belebung brachliegender Areale, leerstehender Gebäude und ungenutzter Strassenräume ist in der Regel gross und in den letzten Jahren ständig gewachsen.

Allerdings sind die Hürden für die Initiantinnen und Initianten von Zwischennutzungen hoch. Der Bewilligungsprozess für Zwischennutzungen unterscheidet sich heute kaum von ordentlichen Verfahren und dauert entsprechend lange.<sup>1</sup> Da die Zwischennutzung häufig nicht zonenkonform ist, braucht es nach geltendem Recht nicht nur eine Baubewilligung, sondern auch eine Ausnahmegewilligung für die zonenfremde Nutzung oder unter Umständen gar eine vorgängige Umzonung des Grundstücks. Für eine Ausnahmegewilligung müssen strenge Voraussetzungen erfüllt sein, eine Umzonung braucht viel Zeit und ist kostspielig. Da nach dem verfassungsrechtlichen Rechtssicherheitsgebot der Grundsatz der Planbeständigkeit gilt, darf eine einmal vollzogene Zonenplanänderung auch nicht bereits nach wenigen Jahren wieder in Frage gestellt werden. Das hat in den letzten Jahren häufig dazu geführt, dass Zwischennutzungen nicht oder nicht rechtzeitig ermöglicht werden konnten, obwohl u.U. ein öffentliches Interesse daran bestanden hätte.

Um mehr Freiraum für befristete Nutzungen zu schaffen, soll mit dieser Vorlage im Rahmen des übergeordneten Rechts eine Vereinfachung der materiellen und formellen Vorgaben für Zwischennutzungen geschaffen werden: Es ist vorgesehen, Zwischennutzungen für eine bestimmte Dauer in allen Bauzonen als zonenkonform zu erklären. Damit entfällt das Erfordernis der Ausnahmegewilligung für eine zonenfremde Nutzung oder einer (sofortigen) Umzonung. Die übrigen kommunalen Bauvorschriften sollen für Zwischennutzungen nur anwendbar sein, wenn diese für länger als zwei Jahre bewilligt wird. Eine Grenze setzt aber in jedem Fall das öffentliche Interesse: Wenn überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen, ist eine Zwischennutzung nicht bewilligungsfähig. Und selbstverständlich müssen die kantonalen und eidgenössischen Vorschriften unabhängig von der Dauer der Zwischennutzung eingehalten werden.

---

<sup>1</sup> vgl. dazu STEK 2016, Vertiefungsbericht «Siedlung und Freiraum», S. 88

## 2 Politischer Auftrag

Am 26. Mai 2016 hat die Fraktion SP die Motion «Zwischennutzungen den Weg freimachen» (2016.SR.000106) eingereicht, mit der verlangt wird, dem Stadtrat eine Änderung der Bauordnung der Stadt Bern vom 24. September 2006 (BO; SSSB 721.1) zu unterbreiten, mit welcher ein Artikel ähnlich jenem der Stadt Thun aufgenommen werde, der die Möglichkeiten von Zwischennutzungen aller Art erleichtere und fördere. Der Gemeinderat hat in seiner Antwort vom 21. Dezember 2016 beantragt, diesen Teil der Motion für erheblich zu erklären. Die Motion ist bis Ende 2017 im Stadtrat noch nicht beraten worden.

Kurz darauf, am 15. Juni 2016, hat der Gemeinderat die Präsidialdirektion beauftragt, eine Anpassung der BO in dem Sinne vorzunehmen, als Zwischennutzungen unter Einhaltung der kantonalen Gesetzgebung erleichtert werden sollen, insbesondere sollen zonenfremde Zwischennutzungen im Sinne einer befristeten Übergangslösung möglich sein. Bewilligungsverfahren für Zwischennutzungen sollen zudem zeitlich beschleunigt werden (GRB 2016-866).

## 3 Begriff der Zwischennutzung; ihre Vorteile

Bei der Zwischennutzung handelt es sich um eine Nutzung, die den Vorgaben des Nutzungszoneplans nicht entspricht, die aber trotzdem auf eine befristete Zeit geduldet werden soll.

Denkbar ist, dass auf einem Grundstück die bisherige Nutzung aufgegeben worden ist, das Grundstück oder die Liegenschaft aber wegen hängiger Verfahren, mangelnder Nachfrage nach zonenkonformer Nutzung oder aus andern Gründen noch keiner neuen Nutzung zugeführt werden konnte. Damit das Grundstück oder die Liegenschaft in der Zwischenzeit nicht ungenutzt bleibt, kann es sinnvoll – aus Sicht der Stadtbelebung oder -entwicklung gar wünschbar – sein, vorübergehend eine andere Nutzung zuzulassen als diejenige, die in der geltenden Zonenordnung (noch) vorgesehen ist. Es kann auch sein, dass im Hinblick auf eine geplante Zonenplanänderung eine bestimmte Nutzung bereits provisorisch angesiedelt werden soll, um ein Gebiet schrittweise in die geplante Richtung zu entwickeln. Weiter kommt es immer wieder vor, dass ein Gebäude (z.B. ein Spital, eine Schule) umgebaut und die dortige Nutzung vorübergehend ausgelagert werden muss. Unter Umständen steht einzig in einer angrenzenden Zone Platz für ein Provisorium zu Verfügung, in einer Zone, die eigentlich für eine andere Nutzung vorgesehen wäre. Es kann auch sein, dass in einem Wohngebiet ein zusätzlicher Bedarf an Schulraum entsteht, der mit einer vorgängigen Zonenplanänderung nicht rechtzeitig abgedeckt werden kann, besonders, wenn dann nach wenigen Jahren eine Rückzonung erforderlich wäre. In allen diesen Fällen stellt sich die Frage, ob die vorübergehende, der normalen Zonenordnung widersprechende Nutzung bewilligt werden kann.

In Bern wurden in den vergangenen Jahren verschiedene Areale mit grossem Erfolg zwischen genutzt. Zwischennutzungen wie Urban Gardening erfreuen sich grosser Beliebtheit und sind populär. Die Räume und Areale für Zwischennutzungen können sowohl privat als auch öffentlich oder halböffentlich genutzt werden. In der (halb-)öffentlichen temporären Nutzung bietet

sich die Chance, eine bisher nicht zugängliche Liegenschaft oder ein Areal zu öffnen und der Quartierbevölkerung zugänglich zu machen. Zwischennutzungen können belebend wirken, das Image eines Quartiers prägen und verändern und somit neue Identitäten schaffen. Mit der zwischenzeitlichen Vermietung kann zudem ein Teil der laufenden Kosten der Areal- oder Gebäudebewirtschaftung gedeckt werden.<sup>2</sup>

## 4 Heutige Rechtslage; Änderungsbedarf

Für Zwischennutzungen gilt heute Folgendes:

### a) Baubewilligungspflicht

Artikel 22 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) bestimmt, dass Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden dürfen.

Die Baubewilligungspflicht ist im Einzelnen in den Artikeln 1a und 1b des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0) und in den Artikeln 4 ff des Baubewilligungsdekrets vom 22. März 1994 (BewD; BSG 725.1) geregelt: Zuerst wird der Grundsatz aufgestellt, dass *alle* Bauvorhaben – dazu gehören auch reine Nutzungsänderungen –, die die Nutzungsordnung beeinflussen können, baubewilligungspflichtig sind. Danach wird aufgezählt, welche Bauvorhaben dennoch keiner Baubewilligung bedürfen. Im Zusammenhang mit befristeten Nutzungen sind die in Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben m bis p BewD aufgezählten Bauvorhaben von Bedeutung. Baubewilligungsfrei sind demnach:

- Das Aufstellen von Fahrnisbauten wie Festhütten, Zirkuszelt oder Tribünen sowie das Lagern von Material während maximal drei Monaten pro Kalenderjahr (Bst. m),
- das Aufstellen während der Nichtbetriebszeit von einzelnen Mobilheimen, Wohnwagen oder Booten auf bestehenden Abstellflächen (Bst. n),
- das Aufstellen einer kleinen Fahrnisbaute wie einer Verpflegungs- und Verkaufsstätte, einer Servicestation für Sport- und Freizeitgeräte oder eines Kleinskilifts während einer Dauer von bis zu sechs Monaten pro Kalenderjahr (Bst. o),
- das Abstellen von Fahrzeugen von Fahrenden während einer Dauer von bis zu sechs Monaten pro Kalenderjahr an Standorten, welche die Gemeindebehörde mit Zustimmung der Grundeigentümerschaft zur Verfügung stellt (Bst. p).

Nach Artikel 6 Absatz 2 BewD sind auch alle befristeten Nutzungen baubewilligungsfrei, die von gleicher oder geringerer Bedeutung sind wie die soeben genannten. Oder umgekehrt gesagt: Alle Vorhaben, die in Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben m bis p BewD nicht aufgezählt und gleichzeitig von grösserer Bedeutung sind als die Aufgezählten, sind baubewilligungspflichtig. Dazu gehören insbesondere Nutzungsänderungen, die mit der Zonenordnung nicht übereinstimmen und für eine längere Dauer vorgesehen sind als in Artikel 6 Absatz 1 BewD festgelegt.

---

<sup>2</sup> STEK 2016, Vertiefungsbericht «Siedlung und Freiraum», S. 88

Also genau diejenigen Nutzungen, die als sog. Zwischennutzungen in dieser Vorlage behandelt werden.

## **b) Zonenkonformität und Ausnahmegewilligung**

Ist die Baubewilligungspflicht gegeben, stellt sich die Frage unter welchen Voraussetzungen die Baubewilligung erteilt werden kann. Als erste Voraussetzung, die erfüllt sein muss, verlangt Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe a RPG, dass Bauten und Anlagen *dem Zweck der Nutzungszone* entsprechen müssen.

Genau diese Voraussetzung ist bei den Zwischennutzungen nicht erfüllt. Es ist demzufolge eine Ausnahmegewilligung nötig. Die Voraussetzungen für das Erteilen einer Ausnahmegewilligung werden in Artikel 26 BauG geregelt. Falls für die Zwischennutzung nur leicht entfernbare Kleinbauten erstellt werden, genügt allerdings eine Ausnahmegewilligung nach Artikel 28 BauG.

Nach Artikel 26 BauG müssen besondere Verhältnisse nachgewiesen werden, die die Ausnahme rechtfertigen, es dürfen zudem keine öffentlichen Interessen beeinträchtigt und keine wesentlichen nachbarlichen Interessen verletzt werden. Nach Artikel 28 BauG braucht es ein «genügendes Interesse» des Bauherrn, und es dürfen weder öffentliche noch nachbarliche Interessen beeinträchtigt werden. Als Ausnahmegrund im Sinne von Art. 26 BauG kommen nach der Rechtsprechung Verhältnisse der Bauherrschaft in Betracht, die sich auf Zweck, Umfang oder Gestaltung eines Bauvorhabens beziehen und in den geltenden Vorschriften keine genügende Berücksichtigung finden. Sie müssen mit den Besonderheiten des Baugrundstücks oder des Bauvorhabens zusammenhängen. Es sollen nur ausgesprochene Unbilligkeiten (Härten) und Unzweckmässigkeiten, d.h. ungewollte Auswirkungen der Norm im Einzelfall vermieden werden. Nach konstanter Praxis kann die Korrektur einer allgemein unbefriedigenden bau- und planungsrechtlichen Ordnung nicht Gegenstand einer Ausnahmegewilligung sein; es gilt klar der Vorrang der Planung. Eine Ausnahme kann vorab dann gewährt werden, wenn eine objektive Besonderheit vorliegt, z.B. hinsichtlich Lage der Parzelle, Beschaffenheit des Baugrunds, Art des Bauvorhabens, technischer Besonderheiten der Nutzung. Ausnahmsweise können auch subjektive Besonderheiten berücksichtigt werden. Rein fiskalische Interessen oder wirtschaftliche Gründe genügen nicht, ebensowenig der blosse Wunsch nach optimaler Ausnutzung des Grundstücks. Das Gebot der haushälterischen Bodennutzung ist ein allgemeiner Grundsatz, der immer angeführt werden kann, und deshalb nach ständiger Praxis ebenfalls keinen Ausnahmegrund darstellt. Und schliesslich stellt auch die Befristung der Ausnahme keinen eigenen Ausnahmegrund dar: Auch eine befristete Ausnahme ist nur möglich, wenn besondere Verhältnisse sie rechtfertigen.

## **c) Weitere Voraussetzungen für eine Baubewilligung**

Sollten die Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung nach Artikel 26 oder 28 BauG für eine zonenfremde Nutzung gegeben sein, ist zu prüfen, ob das Vorhaben auch allen andern bau- und planungsrechtlichen und den nach andern Gesetzen im Baubewilligungsverfahren zu prüfenden Vorschriften entspricht. Dazu gehören z.B. folgende Vorschriften des kantonalen oder eidgenössischen Rechts:

- Die Vorschriften der Umweltschutzgesetzgebung, insbesondere des Lärmschutzes,

- die Vorschriften über die Erschliessung (Zufahrt, Wasser, Abwasser usw.),
- gesundheitspolizeiliche und Sicherheitsvorschriften, insbesondere feuerpolizeiliche Vorschriften,
- Vorschriften des Denkmalschutzes,
- Vorschriften über Parkplätze, Strassen-, Wald- und Gewässerabstände oder die
- Vorschriften über hindernisfreies Bauen.

In besonderen, mit dem Baubewilligungsverfahren zu koordinierenden Verfahren zu prüfen sind zudem z.B. die kantonalen Vorschriften der Gewerbe- und Gastgewerbegesetzgebung.

Zum kommunalen Baurecht, das im Baubewilligungsverfahren zu prüfen ist, gehören insbesondere

- die Vorschriften über das Mass der Nutzung, also über die Bauklassen, Gebäudelänge, Gebäudebreite, Geschosszahl und Gebäudehöhe,
- Vorschriften über die Grenzabstände, die Nutzung der Hofräume und des Vorlands,
- die Vorschriften über den Ortsbildschutz, insbesondere auch den Schutz der Aaretalhänge, über die Dachgestaltung oder die Gestaltung der Vorgärten,
- die speziellen Vorschriften über die Altstadt,
- die speziellen Vorschriften im Wirkungsbereich von Überbauungsordnungen.

#### **d) Verfahren und Zuständigkeit**

Das für die Bewilligung einer Zwischennutzung durchzuführende Verfahren richtet sich nach dem Koordinationsgesetz vom 21. März 1994 (KoG; BSG 724.1), dem BauG und insbesondere dem BewD. Ist ein Grundstück der Stadt betroffen, ist das Regierungsstatthalteramt die zuständige Bewilligungsbehörde, ebenso wenn es um die Bewilligung eines Gastgewerbes oder eines Prostitutionsbetriebs geht (Art. 8 BewD). In den übrigen Fällen ist die Stadt selber für die Erteilung der Baubewilligung zuständig. Auf eine Publikation des Baugesuchs kann nur verzichtet werden, wenn es um die Erstellung von Klein- oder Fahrnisbauten geht und gleichzeitig keine wesentlichen öffentlichen Interessen betroffen sind (Art. 27 BewD). In diesem Fall muss aber das Gesuch den Nachbarinnen und Nachbarn mitgeteilt werden unter Ansetzung einer Einsprachefrist von 30 Tagen. Auf diese Mitteilung kann verzichtet werden, wenn die betroffenen Nachbarinnen und Nachbarn, die einsprachebefugten privaten Organisationen und die betroffenen kantonalen Fachstellen dem Vorhaben schriftlich zugestimmt haben.

Ein ordentliches Baubewilligungsverfahren dauert bei der Stadt Bern, wenn sie selber für die Bewilligung zuständig ist und keine Einsprachen eingehen, im Durchschnitt ca. drei bis vier Monate (gerechnet ab dem Zeitpunkt, wo das Gesuch vollständig vorliegt). Weil bei der Zwischennutzung eine Ausnahmegewilligung für zonenfremdes Bauen nötig ist, muss das Vorhaben der Kommission für Planung, Verkehr und Stadtgrün des Stadtrats (PVS) zur Stellungnahme unterbreitet werden. Dies führt zu einer Verlängerung des Verfahrens um ca. drei Wochen. Wenn das Regierungsstatthalteramt für die Bewilligung zuständig ist, hängt die Verfahrensdauer von dessen Arbeitslast ab.

#### e) Änderungsbedarf

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass es häufig nicht möglich ist, rechtzeitig und adäquat auf das Bedürfnis nach einer Zwischennutzung zu reagieren. Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung für das Abweichen von der Zonenordnung sind meistens nicht erfüllt, womit das Gesuch bereits an dieser ersten grundlegenden Bedingung für eine Baubewilligung scheitert. Sowohl im Stadtrat als auch im Gemeinderat besteht daher der Wunsch, im Rahmen des übergeordneten Rechts eine Regelung zu treffen, die Zwischennutzungen ermöglicht bzw. erleichtert.

## 5 Übergeordnete rechtliche Rahmenbedingungen für eine Änderung der Bauordnung

Die Ortsplanung, insbesondere die Festlegung der Zonenordnung, liegt grundsätzlich in der Kompetenz der Gemeinden (Art. 64 ff. BauG). Die Gemeindeautonomie gilt aber nur im Rahmen der übergeordneten Gesetzgebung. Soll also eine Regelung zur Zwischennutzung eingeführt werden, müssen dabei die Rahmenbedingungen des übergeordneten Rechts, insbesondere des RPG des Bundes und des kantonalen BauG, eingehalten werden.

Die Baubewilligungspflicht ist wie oben erwähnt in Artikel 1a BauG i. V. m. den Artikeln 4 ff. BewD geregelt. Dabei handelt es sich um eine abschliessende kantonale Regelung, die von den Gemeinden nicht geändert werden kann. Dies bedeutet, dass es übergeordnetem Recht widersprechen würde, in der BO Zwischennutzungen generell als bewilligungsfrei zu erklären.

Wie ebenfalls erwähnt, verlangt Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe a RPG, dass Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen müssen. Zudem wird dort verlangt, dass das Land erschlossen ist. Die übrigen Voraussetzungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts werden vorbehalten. Dies bedeutet, dass eine kommunale Regelung auf die Bauzonen beschränkt werden muss. Ausserhalb der Bauzone regelt das Bundesrecht abschliessend, welche Nutzungen zulässig sind (Art. 16 ff und 24 RPG). Nur *innerhalb* der Bauzonen haben die Kantone bzw. Gemeinden die Kompetenz, die zulässige Nutzungsart zu definieren.

Ist die Baubewilligungspflicht gegeben und muss demzufolge zwingend ein Bewilligungsverfahren durchgeführt werden, stellt sich die Frage, ob dieses vereinfacht werden kann. Auch in dieser Hinsicht ist der Spielraum der Gemeinden äusserst klein. Die vom kantonalen Recht vorgegebenen Verfahrensschritte und die Einsprachefrist können nicht geändert werden. Einzig die Behandlungsfristen durch die städtischen Behörden können – personelle Kapazität vorausgesetzt – verkürzt werden, die Stadt kann solche Verfahren prioritär behandeln.

Schliesslich ist es auch nicht zulässig, auf die Anwendung der materiell-rechtlichen Vorschriften von Bund und Kanton zu verzichten.

## 6 Handlungsspielraum

Somit bleibt der Stadt hinsichtlich der Zwischennutzung einzig folgender Regelungsspielraum:

- Innerhalb der Bauzonen können Zwischennutzungen bis zu einer bestimmten Dauer als zonenkonform erklärt werden, womit das Erfordernis der Ausnahmegewilligung entfällt;
- die stadtinternen Behandlungsfristen können verkürzt werden;
- auf die Anwendung des materiellen kommunalen Baurechts kann ganz oder teilweise verzichtet werden.

## 7 Thuner und Burgdorfer Lösung; Beurteilung

Thun und Burgdorf haben bereits eine Regelung zur Zwischennutzung in ihre Bauordnungen aufgenommen. Sie sehen vor, dass für «zonenfremde» Nutzungen in den Bauzonen unter bestimmten Voraussetzungen für fünf Jahre eine Bewilligung für eine Übergangsnutzung erteilt werden kann. Dafür gelten folgende Bedingungen

- die Nutzung und das Bauprojekt müssen auf maximal fünf Jahre ausgelegt sein;
- der Rückbau muss einfach erfolgen können;
- der Rückbau muss in Form eines Vertrages zwischen der Gemeinde und den Bewilligungnehmenden oder mittels einer Erfüllungsgarantie finanziell sichergestellt sein;
- die entstehenden Immissionen müssen zonenkonform sein;
- bei Wohnungen müssen die wohnhygienischen Voraussetzungen gemäss kantonalem BauG erfüllt sein.

Die Gültigkeit der Übergangsnutzung kann um zwei Jahre auf sieben Jahre verlängert werden.

Beide Städte haben bisher nur wenige Anwendungsfälle zu beurteilen gehabt.

Die Lösung von Thun und Burgdorf widerspricht insofern übergeordnetem Recht, als

- erstens die Zwischennutzung als zonenfremd bezeichnet und dann dennoch vom Erfordernis einer Ausnahmegewilligung abgesehen wird und
- zweitens vom übergeordneten Recht gemäss Wortlaut der Bestimmung nur gerade die Immissionsvorschriften eingehalten werden müssen.

Aus diesen Gründen kann die Thuner oder Burgdorfer Lösung nicht telquel übernommen werden. Das Amt für Gemeinden und Raumordnung hat auch bereits signalisiert, dass es eine solche Regelung nicht mehr genehmigen würde, weil sie dem Bundesrecht nicht entspricht.

## 8 Vorgesehene Änderung der Bauordnung

### a) Allgemeine Erläuterungen

Gestützt auf diese Überlegungen wird hier vorgeschlagen, die Zwischennutzung – wenn sie eine bestimmte Dauer nicht überschreitet – in allen Bauzonen als *zonenkonform* zu erklären. Die Befristung ist zwingend, damit das Bundesrecht eingehalten werden kann: Dieses verlangt,

dass die Nutzungszonen definiert werden und nur zonenkonforme Nutzungen zugelassen sind. Für zonenfremde Nutzungen ist eine Ausnahmegewilligung oder ein Planänderungsverfahren (Umzonung) erforderlich. Würden nun Nutzungen, die der von der Gemeinde definierten Zonenordnung nicht entsprechen, für unbeschränkte Zeit als zulässig (zonenkonform) erklärt, käme dies einem Verzicht auf die Festlegung verschiedener Nutzungszonen gleich. Somit würde die bundesrechtliche Forderung zur Definition der Zonen umgangen. Eine solche Regelung wäre nicht bundesrechtskonform.

Unter Berücksichtigung des Sinns und Zwecks der Zwischennutzung erscheint eine zulässige Dauer von fünf Jahren – verlängerbar auf maximal sieben Jahre – als angemessen. Die fünf bis sieben Jahre entsprechen rund einem Drittel bis der Hälfte des üblichen Planungshorizonts von 15 Jahren. Soll noch länger als sieben Jahre von der im Nutzungszonenplan vorgegebenen Nutzung abgewichen werden können, müssen die Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung nach Artikel 26 BauG vorliegen oder es muss ein Planänderungsverfahren durchgeführt werden. Die fünf bis sieben Jahre sind aber umgekehrt nicht derart kurz bemessen, dass sich eine finanzielle Investition in eine Zwischennutzung zum vornherein nicht lohnt. Die fünf bis maximal sieben Jahre entsprechen im Übrigen der Thuner und Burgdorfer Lösung.

Zulässig ist die Zwischennutzung innerhalb der Bauzone grundsätzlich auch in Kombination mit einer Planungszone oder in einer Zone mit Planungspflicht. Artikel 62a Absatz 1 BauG legt fest, dass in einer Planungszone nichts unternommen werden darf, das den Planungszweck beeinträchtigen könnte. Ist diese Voraussetzung erfüllt, kann eine Zwischennutzung auch im Wirkungsbereich einer Planungszone bewilligt werden. Es braucht dazu die Zustimmung der Behörde, die die Planungszone angeordnet hat. Auch Zonen mit Planungspflicht gehören (in aller Regel) zu den Bauzonen, somit sind auch da Zwischennutzungen möglich. Nach Artikel 93 Absatz 1 Buchstabe a BauG darf vor Erlass der Überbauungsordnung ein einzelnes Bauvorhaben bewilligt werden, wenn die Festlegungen der Grundordnung eingehalten sind. Da die Zwischennutzung nach der neuen Regelung in allen Bauzonen als zulässig gilt, sind somit die Festlegungen der Grundordnung zur Art der Nutzung eingehalten.

Die Zwischennutzung darf nicht dazu führen, dass die Nachbarschaft unzulässig beeinträchtigt wird oder dass Gewerbetreibende, die ein befristetes, zonenkonformes Gewerbe betreiben, benachteiligt werden. Deshalb müssen nicht nur (wie gemäss Wortlaut der Thuner und Burgdorfer Regelung) die Immissionsvorschriften, sondern generell alle im Baubewilligungsverfahren oder in den mit diesem zu koordinierenden Verfahren zu prüfenden Vorschriften eingehalten werden – ausser eben diejenige über die Nutzungsart.

Bei kurzen Zwischennutzungen, die nicht länger als zwei Jahre dauern sollen, wird nur die Einhaltung des kantonalen und eidgenössischen Rechts verlangt. Das heisst, dass bei diesen kurzen Zwischennutzungen rein kommunale Vorschriften, z.B. hinsichtlich Gebäudehöhe und Gebäudelänge, Grenzabstände, Gestaltung, Gebäudestellung usw. nicht eingehalten sein müssen.

Da es sich nur um eine provisorische Nutzung handelt, sollen – wenn nicht bestehende Bauten umgenutzt werden können – nur leicht entfernbare Bauten neu erstellt werden dürfen. Würden massive, fest im Boden verankerte, mit Fundamenten versehene oder gar unterkellerte Neubauten zugelassen, würde eine Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands nach Ablauf

der Zwischennutzung übermässig erschwert, unter Umständen gar illusorisch. Da leicht entfernbare Neubauten zulässig sind, sind natürlich auch leicht entfernbare bauliche Veränderungen an bestehenden Gebäuden zulässig (a maiore ad minus).

Weitere Erläuterungen siehe nachfolgend, bei den einzelnen Bestimmungen.

## b) Neue Regelung mit Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

neue Regelung:	Erläuterungen
<b>7. Kapitel: Befristete Nutzung</b>	
<b>Art. 27a Zwischennutzung</b>	
<p><sup>1</sup> In den Bauzonen sind bis zu einer Dauer von fünf Jahren ab Rechtskraft der Baubewilligung als Zwischennutzung auch andere als die in den Artikeln 19 bis 25 vorgegebenen Nutzungen zulässig.</p>	<p>Vorab wird definiert, was eine Zwischennutzung ist: Es ist eine Nutzung, die befristet ist (auf fünf Jahre ab Rechtskraft der Baubewilligung) und nicht der Definition der Artikel 19 bis 25 entspricht. Dennoch wird diese Nutzung als zulässig erklärt, sie gilt mithin als zonenkonform.</p> <p>Die Beschränkung auf die Artikel 19 bis 25, also auf die Bauzonen ergibt sich aus dem Bundesrecht, das die Nutzungsart ausserhalb des Baugebiets abschliessend regelt.</p> <p>In den Artikeln 19 bis 25 BO werden die Zonenarten festgelegt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Art. 19 Wohnzone W</li> <li>Art. 20 Gemischte Wohnzone WG</li> <li>Art. 21 Kernzone K</li> <li>Art. 22 Dienstleistungszone D</li> <li>Art. 23 Industrie- und Gewerbezone IG</li> <li>Art. 24 Zonen im öffentlichen Interesse (FA – FD)</li> <li>Art. 25: Schutzzonen SZA bis SZC</li> </ul> <p>Absichtlich wird nicht festgelegt, in welchen Situationen Zwischennutzungen erlaubt sein sollen. Eine abschliessende Aufzählung wäre ohnehin nicht möglich, weil immer wieder neue Situationen auftreten können, in denen eine Zwischennutzung sinnvoll erscheint. Die Schranken bilden die bundes- und kantonrechtlichen Vorgaben und Absatz 2 Buchstabe c: Nutzungen, die überwiegende öffentliche Interessen beeinträchtigen, können nicht bewilligt werden.</p>
<p><sup>2</sup> Zwischennutzungen, die maximal zwei Jahre dauern sollen, können bewilligt werden,</p>	<p>Vorab werden die (weniger strengen) Anforderungen für kurzfristige Zwischennutzungen definiert. Zwischennutzungen, die länger als zwei Jahre dauern sollen, müssen nach Absatz 3 weitere Randbedingungen einhalten.</p>
<p>a. wenn die im Baubewilligungsverfahren und in den damit zu koordinieren-</p>	<p>Zu den übergeordneten Vorschriften, die im Baubewilligungsverfahren zu prüfen sind, gehören z.B. die Vorschriften der Umweltschutzgesetzgebung des Bundes</p>

<p><i>den Verfahren zu prüfenden, kantonalen und eidgenössischen Vorschriften eingehalten sind oder wenn für deren Nichteinhaltung eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann;</i></p>	<p>(Immissionen!) sowie des kantonalen BauG und der kantonalen Bauverordnung (BauV; BSG 721.1), z.B. zur Erschliessung, zu den gesundheitspolizeilichen Anforderungen an Wohnbauten, usw. Nicht dazu gehört die BO der Stadt Bern und deren Überbauungsordnungen, somit insbesondere auch nicht die Regelung zu den Grenzabständen. Für die kurzen Zwischennutzungen gelten somit nur die Grenzabstände des Privatrechts (3 m). Die BO und die Überbauungsordnungen müssen gemäss Absatz 3 erst dann eingehalten werden, wenn die Zwischennutzung länger als zwei Jahre dauert.</p> <p>Zu den mit dem Baubewilligungsverfahren zu koordinierenden Verfahren gehören z.B. die Verfahren zum Erlangen einer Gastgewerbebewilligung oder einer Wasserbaupolizeibewilligung usw.</p> <p>Werden die Vorschriften von Bund und Kanton nicht eingehalten, heisst das nicht, dass die Zwischennutzung zum Vornherein unmöglich ist. Es ist in diesem Fall viel mehr zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung erfüllt sind. Ist dies der Fall, ist die Zwischennutzung dennoch bewilligungsfähig.</p>
<p><i>b. wenn dafür bestehende Bauten umgenutzt oder höchstens leicht entfernbare Bauten aufgestellt werden und</i></p>	<p>Für eine Zwischennutzung, die nach Ablauf der bewilligten Nutzungsdauer wieder aufgegeben werden muss, dürfen keine grossen Investitionen in Bauten getätigt werden. Ansonsten wird die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands übermässig erschwert. Deshalb dürfen für die Zwischennutzung, wenn nicht bestehende Bauten genutzt werden können, höchstens leicht entfernbare Neubauten (oder a maiore ad minus leicht entfernbare Veränderungen von bestehenden Bauten) bewilligt werden. Ist die Nutzungsdauer abgelaufen und kann nicht mehr verlängert werden (Abs. 4), muss der ursprüngliche Zustand wiederhergestellt werden, d.h. für die Zwischennutzung erstellte Bauten müssen entfernt werden (siehe Abs. 5).</p>
<p><i>c. wenn keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen.</i></p>	<p>Überwiegende Interessen wären z.B. dann betroffen, wenn bestehende Wohnungen aus rein kommerziellen Gründen vorübergehend zu lukrativeren Nutzungen (z.B. zu Massagesalons) umgenutzt werden sollten. Solange Wohnungsknappheit im Sinne von Artikel 16a BO herrscht, stellt die Erhaltung von Wohnraum ein überwiegendes öffentliches Interesse dar. Zu den überwiegenden Interessen gehören auch die Interessen der Denkmalpflege insbesondere des Altstadtsschutzes. Wohnwagen-siedlungen oder Baracken könnten deshalb in der Altstadt nicht als Zwischennutzung bewilligt werden. Die nachbarlichen Interessen werden so weit berücksichtigt,</p>

	<p>als sie durch das übergeordnete Recht, das eingehalten werden muss, geschützt sind. Dazu gehören insbesondere die Vorschriften zum Immissionsschutz.</p>
<p><sup>3</sup> Bei Zwischennutzungen, die mehr als zwei Jahre dauern sollen, müssen zudem die kommunalen Bauvorschriften eingehalten werden oder bei deren Nichteinhaltung die Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung erfüllt sein.</p>	<p>Soll eine Zwischennutzung für eine Dauer von mehr als zwei Jahren bewilligt werden, müssen zum Schutz der Nachbarschaft auch die kommunalen Bauvorschriften eingehalten werden. Dazu gehören insbesondere die Vorschriften über die Grenzabstände. Lösen sich verschiedene, kurze Zwischennutzungen ab, beginnt die Zweijahresfrist nicht jedesmal neu zu laufen. Spätestens zwei Jahre ab erstmaliger Bewilligung einer Zwischennutzung müssen die kommunalen Bauvorschriften eingehalten werden, auch wenn die Art der Zwischennutzung in der Zwischenzeit geändert hat.</p> <p>Sind dann nicht alle kommunalen Bauvorschriften eingehalten, ist wiederum zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung erfüllt sind.</p>
<p><sup>4</sup> Die Verlängerung der Dauer der Zwischennutzung um zwei auf maximal sieben Jahre kann bewilligt werden, wenn die Voraussetzungen von Absatz 2 und 3 weiterhin erfüllt sind. Die Dauer mehrerer Arten von aufeinanderfolgenden Zwischennutzungen darf insgesamt sieben Jahre ab Rechtskraft der ersten Baubewilligung nicht überschreiten.</p>	<p>Wie in Thun und Burgdorf wird auch hier die Möglichkeit der Verlängerung der Nutzungsdauer auf insgesamt sieben Jahre vorgesehen. Dazu ist wiederum eine Bewilligung der Baubewilligungsbehörde erforderlich, es liegt nicht in der Kompetenz der Zwischennutzenden, die Frist selber zu verlängern.</p> <p>Natürlich müssen auch für die Verlängerung die Voraussetzungen der Absätze 2 und 3 erfüllt sein. Folgen verschiedene Zwischennutzungen aufeinander, beginnt die Frist nicht jedesmal neu zu laufen. Auch ein Unterbruch der Nutzung, z.B. während des Winters, hat keinen Unterbruch der laufenden Frist zur Folge. Ab der erstmaligen Bewilligung einer Zwischennutzung (massgebend ist der Zeitpunkt der Rechtskraft der Baubewilligung) bis zur endgültigen Aufgabe der Zwischennutzung auf dem betreffenden Grundstück dürfen insgesamt nicht mehr als sieben Jahre verstreichen. Eine weitere Zwischennutzung ist nicht ausgeschlossen, wenn das Grundstück dazwischen über längere Zeit – auszugehen ist in etwa von einem Planungshorizont, also von zehn bis fünfzehn Jahren – den Zonenvorschriften entsprechend genutzt worden ist. Eine nur kurzzeitige den Zonenvorschriften entsprechende Nutzung reicht nicht aus, um danach wieder eine Zwischennutzung zuzulassen. In so einem Fall dürfte der Tatbestand der Umgehung vorliegen.</p>
<p><sup>5</sup> Die Zwischennutzung muss nach Ablauf der bewilligten Nutzungsdauer beendet werden und es ist der ursprüngliche Zustand wiederherzustellen.</p>	<p>Da in Burgdorf und Thun gerade die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands öfters zu Diskussionen und Schwierigkeiten geführt hat, wird hier ausdrücklich festgehalten, dass die Zwischennutzung nach Ablauf der be-</p>

	<p>willigten Dauer beendet werden muss und allfällige Bauten und Anlagen entfernt werden müssen. Diese Pflicht gilt somit von Gesetzes wegen, eine vorgängige Verfügung nach Artikel 46 BauG ist damit nicht nötig, zur Durchsetzung der Pflicht aber natürlich zulässig. Die Ersatzvornahme nach Artikel 47 BauG ist erst möglich, wenn sie mit einer Wiederherstellungsverfügung angedroht worden ist und die für die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands gesetzte Frist unbenutzt abgelaufen ist.</p>
--	---

## 9 Verfahrenbeschleunigung

In der Verordnung über die verwaltungsinterne Optimierung des Baubewilligungsverfahrens (Verfahrensoptimierungsverordnung, VOV; SSSB 152.014) ist vorgesehen, dass der Stadtpräsident bzw. die Stadtpräsidentin bei Baugesuchen, die von grossem öffentlichen Interesse sind, eine beschleunigte Behandlung anordnen kann (prioritäre Verfahren, Art. 5 VOV). Er oder sie kann die für die Beschleunigung im konkreten Fall erforderlichen Massnahmen festlegen, beispielsweise

- die Einsetzung eines koordinierenden Ausschusses oder eines verwaltungsinternen Projektmanagements mit fallbezogenen organisatorischen Weisungskompetenzen und raschem Zugang zu den entscheidbefugten Behörden,
- die Festlegung eines für alle beteiligten Verwaltungsabteilungen verbindlichen Verfahrensprogramms oder
- die Behandlung des Baugesuchs ausserhalb der Reihe ihres Eingangs.

Diese Verfahrensvorschriften gelten allerdings nicht für das Regierungsstatthalteramt als Baubewilligungsbehörde.

Nicht alle denkbaren Zwischennutzungen sind von derart grossem öffentlichen Interesse, dass es opportun wäre, Zwischennutzungen generell als prioritäre Verfahren zu behandeln. Die heutige Regelung in der VOV genügt deshalb vollauf: Besteht an einer Zwischennutzung ein grosses öffentliches Interesse, kann der Stadtpräsident/die Stadtpräsidentin bereits heute die im konkreten Einzelfall zielführenden Beschleunigungsmassnahmen anordnen.

## 10 Personelle und finanzielle Auswirkungen

Es sind keine wesentlichen personellen oder finanziellen Auswirkungen zu erwarten.